

Marcin Kleinowski

PROBLEMY I PUŁAPKI KWALIFIKOWALNOŚCI WYDATKÓW W PROJEKTACH WSPÓŁFINANSOWANYCH Z FS I EFRR W OBSZARZE KULTURY

Abstract

PROBLEMS AND TRAPS OF THE ELIGIBILITY OF EXPENDITURE IN PROJECTS CO-FINANCED BY ERDF AND CF IN THE FIELD OF CULTURE

The structural and cohesion funds play a very significant role in financing investments in the cultural sector *in Poland*. The eligibility of expenditure under the European Structural and Investment Funds is determined on the basis of national legislation, with the exception of cases in which specific provisions were laid down in the EU Regulations or under them. This means that the detailed requirements and rules for incurring costs, documenting them, as well as settling them are practically determined on the level of the EU Member States. Therefore, the national regulations largely determine the degree of difficulty in correctly settling the costs of a project, which in turn affects the absorption capacity of EU funds. Most frequent errors in spending the EU money concern the *eligibility of expenditures*. To attract a structural fund support, expenditure by projects must be eligible in terms of the Operational Programme, the relevant EC Regulations and the national eligibility rules. Based on the author's practical experience and the content analysis of formal documents as regards the European cohesion policy, this paper presents problems of determining the eligibility of expenditure in the case of cultural projects. Irregularities in the disbursement of funds may lead to the imposition of financial corrections onto beneficiaries, or to deeming the whole or part of the expenditure as non-eligible. The author suggests how to avoid irregularities as regards personnel costs and public procurement rules on the national and European Union level in projects co-funded by the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund.

SŁOWA KLUCZE: finansowanie kultury, kwalifikowalność wydatków, fundusze strukturalne, Fundusz Spójności

KEY WORDS: culture financing, eligibility of expenditure, Structural Funds, Cohesion Fund

Fundusze strukturalne, które Polska otrzymała do dyspozycji w perspektywie finansowej na lata 2007–2013, pozwoliły na realizację inwestycji na skalę niespotykaną dotąd w historii, również w obszarze kultury. Do 30 czerwca 2015 roku podpisano umowy na realizację 1045 projektów o łącznej wartości ponad 7,6 mld zł (patrz tabela 1), których celem było zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego, rozwój infrastruktury kulturalnej lub wsparcie usług kulturalnych.

Tabela 1. Statystyka projektów w obszarze kultury dla których decyzja/umowa o dofinansowanie została podpisana do dnia 30 czerwca 2015 roku

Priorytet inwestycyjny	Liczba projektów	Wartość ogółem	Wydatki kwalifikowane	Dofinansowanie	Dofinansowanie UE
Ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego	594	2 775 173 613	2 424 055 948	1 794 104 485	1 733 471 989
Rozwój infrastruktury kulturalnej	276	4 691 966 617	3 797 142 799	2 408 836 988	2 371 756 279
Inne wsparcie dla poprawy usług kulturalnych	175	155 781 348	135 580 028	87 923 132	838 257
Razem	1045	7 622 921 578	6 356 778 775	4 290 864 605	4 106 066 525

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zestawienia wartości umów/decyzji o dofinansowanie ujętych w Krajowym Systemie Informatycznym (KSI SIMIK 07-13) na dzień 30 czerwca 2015 roku; www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/NaborWnioskow/listabeneficjentow/strony/lista_beneficjentow_fe_300615.aspx [odczyt: 18.08.2015].

W rozpoczynającej się perspektywie finansowej 2014–2020 możliwe jest uzyskanie dofinansowania na realizację projektów w obszarze kultury zarówno o charakterze infrastrukturalnym, jak i tych polegających na wsparciu wydarzeń kulturalnych. Zgodnie z Umową Partnerstwa, wsparcie kultury będzie realizowane głównie w ramach celu tematycznego *Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami*. Planuje się realizację przede wszystkim inwestycji o charakterze infrastrukturalnym, przy tym wsparcie nie będzie przeznaczone na budowę od podstaw nowej infrastruktury kulturalnej¹. Z kolei działania miękkie mogą uzyskać wsparcie w ramach programów europejskich, takich jak: Kreatywna Europa i Europa dla Obywateli. W ramach celów tematycznych *Wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników* oraz *Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem*, finansowanie działań o charakterze kulturalnym będzie

¹ Co do zasady w ramach tego celu nie będą finansowane projekty polegające na realizacji imprez kulturalnych, nieprzynoszących długofalowych rezultatów.

możliwe w ramach planu działań lub planu rewitalizacji przygotowanego dla danego obszaru, w celu wykorzystania jego endogenicznego potencjału lub poprawy dostępu do usług kulturalnych².

Uzyskanie wsparcia finansowego ze środków Unii Europejskiej wiąże się z koniecznością prawidłowej realizacji projektu. Najczęstszym powodem wymierzania korekt finansowych, skutkujących obniżeniem wartości dofinansowania, zarówno w Polsce, jak i na poziomie całej Unii Europejskiej jest naruszenie reguł kwalifikowalności wydatków, w tym zasad udzielania zamówień. Wśród głównych przyczyn pojawiania się nieprawidłowości należy wymienić: brak doświadczenia beneficjentów, nieznamość przepisów, a zwłaszcza ich niepoprawne interpretowanie³. Dlatego też Komisja Europejska, przedstawiając propozycję nowych rozporządzeń odnoszących się do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, za cel postawiła sobie zmniejszenie obciążeń administracyjnych oraz szersze wprowadzenie uproszczonych form rozliczania projektów⁴.

W perspektywie finansowej 2014–2020 reguły kwalifikowalności kosztów w projektach współfinansowanych z Funduszu Spójności (FS) i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) zostały określone na poziomie krajowym w: wytycznych o charakterze horyzontalnym⁵, wytycznych kwalifikowalności kosztów dla poszczególnych programów operacyjnych⁶, rozporządzeniach i wytycznych odnoszących się do realizacji form wsparcia w określonych obszarach tematycznych⁷

² Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Umowa Partnerstwa*, 23 maja 2014, s. 115–117, http://ec.europa.eu/contracts_grants/pa/partnership-agreement-poland_pl.pdf [odczyt: 18.08.2015].

³ W opinii beneficjentów wydawanie przez Instytucje Zarządzające interpretacji przepisów w formie zaleceń istotnie przyczyniało się do pojawiania się rozbieżności w tym zakresie. Zob. M. Tarczewska-Szymańska, K. Piróg, M. Bochniewicz, K. Pylak, *Analiza występowania uchybień/nieprawidłowości oraz wpływ działań prowadzonych przez Instytucję Wdrażającą na ograniczenie ich występowania w projektach realizowanych w XIII Priorytecie PO IiŚ*, Raport końcowy 2011, s. 58–59, http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/analiza_uchybień_wplyw_działan_IW_XIII_POIS_4012013.pdf [odczyt: 10.08.2015].

⁴ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006*, s. 320–337 (Dz.U. UE L 347 z 20.12.2013).

⁵ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020*, MliR/H 2014–2020/12(01)/04/2015/, Warszawa 10.04.2015.

⁶ Tzw. wytyczne programowe. Tamże, punkt. 4.7.

⁷ Przykładem może tu być np. *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie udzielania pomocy na badania podstawowe, badania przemysłowe, eksperymentalne prace rozwojowe oraz studia wykonalności w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020* (Dz.U. z dn. 30.07.2010 poz. 1075); Minister Infrastruktury i Rozwoju, *Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014–2020*, MliR/H 2014–2020/23(1)/07/2015, Warszawa 22.07.2015.

oraz regulujących udzielanie pomocy publicznej i pomocy *de minimis*⁸. Należy także pamiętać, że specyficzne wymagania, aby określone wydatki można było uznać za kwalifikowane, mogą być wprowadzone na poziomie wytycznych dla wnioskodawców/dokumentacji konkursowej czy też umowy o dofinansowanie projektu.

Celem artykułu nie jest szczegółowe omówienie *Wytycznych* w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020 (określanych dalej *Wytycznymi*), a wskazanie na problemy i potencjalne pułapki w zakresie reguł kwalifikowalności kosztów – mogące wystąpić w projektach z obszaru kultury – które niełatwo jest zidentyfikować przez proste zapoznanie się z wyżej wskazanymi *Wytycznymi*. Z pewnością dla beneficjentów nieposiadających doświadczenia w realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej ułatwieniem nie będzie trudny w percepcji prawniczy język, którym napisano *Wytyczne*. Przedmiotem analizy nie będą inne wytyczne i rozporządzenia odnoszące się do konkretnych programów operacyjnych lub obszarów wsparcia, mogące mieć wpływ na kwalifikowalność wydatków w projektach współfinansowanych z FS lub EFRR.

Uwagi na temat ogólnych warunków kwalifikowalności wydatków

Ocena kwalifikowalności wydatków musi uwzględnić ich zgodność z przepisami prawa Unii Europejskiej oraz prawa krajowego, wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków (o charakterze horyzontalnym lub wytyczne programowe), a także umowy o dofinansowanie oraz inne dokumenty, do których stosowania zobowiązał się beneficjent. W praktyce oznacza to konieczność wzięcia pod uwagę od kilkunastu do kilkudziesięciu dokumentów.

Ogólne warunki uznania wydatku za kwalifikowany, określone w punkcie 6.2.3 *Wytycznych*, na pierwszy rzut oka mogą wydawać się oczywiste i mało istotne, zwłaszcza że często odsyłają do szczegółowych zapisów *Wytycznych*. Interpretacja zgodności działań podejmowanych w projekcie z tymi regułami może jednak stanowić podstawę zakwestionowania celowości i prawidłowości poniesienia kosztów.

Zgodnie z podrozdziałem 6.2 punkt 3 lit. f *Wytycznych*, wydatek musi być niezbędny do realizacji celów projektu i poniesiony w związku z jego realizacją. Należy mieć na uwadze, że uznanie wydatku za celowy na etapie oceny projektu nie oznacza jeszcze, iż zastrzeżenia nie pojawią się po jego realizacji. Najczęściej może się to wiązać ze sposobem i terminem wykonania przez beneficjenta niektórych działań przewidzianych w projekcie.

Przykładowo założmy, że w projekcie przewidziano zakup oprogramowania do digitalizacji zbiorów. W związku z tym, że przekazanie zaliczki na realizację projektu bardzo się przedłużało, beneficjent nie był w stanie sfinansować całości przewidzia-

⁸ Przykładowo *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie udzielania pomocy de minimis oraz pomocy publicznej w ramach programów operacyjnych finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020* (Dz.U. 2010 poz. 1073).

nych wydatków z własnych środków, aby następnie je zrefundować. W konsekwencji postanowiono odsunąć na później zakup oprogramowania do digitalizacji i skorzystać z już posiadanego oprogramowania tego typu oraz rozwiązań typu *freeware*. Ostatecznie oprogramowanie zakupiono w czasie, gdy proces digitalizacji był już prawie zakończony – sytuacja beneficjenta byłaby jeszcze bardziej niekorzystna, gdyby zakupu dokonano po zakończeniu tego procesu. W rezultacie można dojść do wniosku, że nabyte w ramach wsparcia oprogramowanie nie było niezbędne do osiągnięcia celów projektu i co za tym idzie – należy uznać jego zakup za wydatek niekwalifikowany.

W podrozdziale 6.2 punkt 3 lit. g *Wytyczne* stanowią, że wydatek kwalifikowany musi być dokonany „w sposób przejrzysty, racjonalny i efektywny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów”. Jednocześnie w kolejnym punkcie wskazuje się że:

W przypadku wydatków o wartości od 20 tys. PLN netto do 50 tys. PLN netto włącznie, tj. bez podatku od towarów i usług (VAT), oraz w przypadku zamówień publicznych, dla których nie stosuje się procedur wyboru wykonawcy, o których mowa w podrozdziale 6.5 *Wytycznych*, istnieje obowiązek dokonania i udokumentowania rozeznania rynku co najmniej poprzez upublicznienie zapytania ofertowego na stronie internetowej beneficjenta lub innej powszechnie dostępnej stronie przeznaczonej do umieszczania zapytań ofertowych w celu wybrania najkorzystniejszej oferty⁹.

Zapis ten jest ważny, ponieważ reguluje prawidłowy sposób ponoszenia w projektach wydatków o relatywnie niskiej wartości. Jednocześnie, w opinii Autora, sposób jego zredagowania może utrudnić beneficjentom prawidłową interpretację *Wytycznych* w tym zakresie. Należy zauważyć, że odnosi się on do dwóch odmiennych przypadków.

Pierwszy przypadek dotyczy wydatków o wartości od 20 tys. do 50 tys. PLN netto włącznie, bez względu na to, czy stanowią one zamówienie publiczne czy też nie. Przez zamówienie publiczne należy rozumieć umowy odpłatne zawierane pomiędzy zamawiającym, czyli podmiotem zobowiązanym do przestrzegania ustawy Prawo zamówień publicznych, a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane¹⁰. Oznacza to, że zamówieniem publicznym są nie tylko zamówienia, przy których udzielaniu należy przestrzegać wyżej wymienionej ustawy, ale również takie, które zostały wyłączone spod jej obowiązywania, w tym co najmniej niektórych wydatków ponoszonych zgodnie z zasadą konkurencyjności. W takim przypadku konieczne jest dokonanie rozeznania rynku. Wytyczne nie wskazują jednak dokładnie, czy ma ono prowadzić jedynie do rozeznania ceny, czy też wyboru najkorzystniejszej oferty, gdyż obowiązku upublicznienia oferty, np. na stronie internetowej przeznaczonej do umieszczania zapytań ofertowych w celu wybrania najkorzystniejszej oferty, nie można utożsamiać z obowiązkiem wyboru w ten sposób

⁹ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności...*, podrozdział 6.2 punkt 4.

¹⁰ Patrz: ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst ujednolicony, stan prawny na dzień 16.07.2015 r., Dz.U. 2015 poz. 2164), art. 2 punkt 13 (Dz.U. 2004 nr 19 poz. 177 ze zm.).

wykonawcy. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że zapytania ofertowe mają raczej służyć jedynie rozeznaniu ceny danego zamówienia na rynku, co oznacza, że beneficjent ma możliwość zawarcia umowy z podmiotem, który nie odpowiedział na zapytanie ofertowe, jeżeli cena nie będzie odbiegać od rozeznanej ceny rynkowej. W trakcie kontroli taki wydatek nie powinien być zakwestionowany, zwłaszcza jeżeli cena nie była wyższa od najkorzystniejszej cenowo oferty złożonej w odpowiedzi na zapytanie ofertowe – przy poszanowaniu innych reguł i przepisów.

Jednocześnie w omawianym przypadku beneficjent może dokonywać wydatków o wartości niższej niż 20 tys. PLN netto bez konieczności rozeznania rynku. Nie oznacza to jednak, że może ponosić koszty zupełnie dobrowolnie.

Po pierwsze, jeżeli beneficjent wprowadził regulacje wewnętrzne, odnoszące się generalnie do ponoszenia wydatków lub też wydatków o wartości niższej niż 20 tys. PLN netto – nawet jeżeli były one tworzone wyłącznie z myślą o środkach własnych – ma obowiązek ich przestrzegania, również ponosząc wydatki w projekcie współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej.

Po drugie, beneficjent, realizując projekt, na który uzyskał dotację, wykorzystuje środki publiczne (europejskie oraz krajowe) i tym samym zobowiązany jest do przestrzegania ustawy o finansach publicznych¹¹. Jednocześnie art. 44 ust. 3 tej ustawy stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy oraz oszczędny, prowadząc do uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów¹². Ciężar dowodu efektywnego i oszczędnego wydatkowania środków spoczywa więc na beneficjencie.

Drugi przypadek odnosi się do zamówień publicznych, dla których nie stosuje się procedur wyboru wykonawcy, określonych w podrozdziale 6.5 *Wytucznych*. W takiej sytuacji należy przyjąć, że obowiązek rozeznania rynku przez upublicznienie zapytania ofertowego dotyczy wszystkich wydatków (zamówień publicznych) bez względu na ich wartość. Rozwiązanie takie może więc być uciążliwe w przypadku wydatków o bardzo niskiej wartości. Jeżeli wewnętrzne regulacje beneficjenta przewidują dalej idące od tych określonych w *Wytucznych* obowiązki w celu zapewnienia efektywności wydatkowania środków, to powinny być one przestrzegane.

Trzeba mieć również na uwadze, że beneficjent zlecający zamówienia publiczne, do których nie ma zastosowania ustawa Prawo zamówień publicznych (Pzp), jest zobowiązany przestrzegać reguł wynikających bezpośrednio z prawa europejskiego, a w szczególności traktatów¹³, co ma zapewnić uczciwe warunki konkurencji wszystkim podmiotom zainteresowanym udziałem w realizacji zamówienia¹⁴. Europejski Trybunał Sprawiedliwości, dokonując w swoim orzecznictwie interpre-

¹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 4 (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 ze zm.).

¹² Tamże, art. 44 ust. 3 punkt 1.

¹³ Szerzej zob. *Komunikat wyjaśniający Komisji dotyczący prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych* (Dz.U. UE C 179 z dnia 1.08.2006).

¹⁴ Zob. *Sprawa C-470/99 Universale-Bau AG and Bietergemeinschaft:Hinteregger & Söhne Bauges.mbh Salzburg, ÖSTÜ-STETTIN Hoch- und Tiefbau GmbH przeciwko Entsorgungsbetriebe Simmering GmbH*, „Zbiór Orzeczeń” 2002, s. I-11617.

tacji prawa pierwotnego UE, opracował zbiór obowiązków, które zamawiający jest zobligowany przestrzegać w każdym przypadku udzielania zamówień publicznych, wśród których należy wymienić:

- Zapewnienie przejrzystości postępowania polegającego na „zagwarantowaniu wszystkim potencjalnym oferentom odpowiedniego poziomu upublicznienia informacji, umożliwiającego rynkowi otwarcie na konkurencję”¹⁵. Oznacza to, że publikacja ogłoszenia powinna umożliwić dostęp do informacji o zamówieniu również podmiotom z innych państw członkowskich. Za odpowiednie środki publikacji uznaje się strony internetowe podmiotu zamawiającego (przy odpowiednim wyeksponowaniu ogłoszeń, zwracającym uwagę potencjalnych oferentów), portale internetowe stworzone specjalnie w celu publikowaniu ogłoszeń o zamówieniach, krajowe dzienniki urzędowe, krajowe dzienniki specjalizujące się w ogłoszeniach o zamówieniach publicznych, gazety o zasięgu krajowym lub regionalnym lub publikacje specjalistyczne, a także Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej. Lokalne środki publikacji, takie jak prasa lokalna, miejskie biuletyny, tablice ogłoszeń, mogą być uznane za właściwe jedynie w szczególnych przypadkach, np. zamówień o niewielkiej wartości skierowanych na lokalny rynek, przy założeniu, że zapewnia on odpowiedni poziom konkurencji. Dobrą praktyką jest umieszczenie ogłoszenia o zamówieniu również w publicznie dostępnym miejscu w siedzibie zamawiającego. Jednocześnie kontaktowanie się przez zamawiającego nawet z dużą liczbą potencjalnych oferentów, również z innych państw członkowskich, w celu upublicznienia ogłoszenia może zostać uznane za dyskryminujące, zwłaszcza wobec podmiotów zamierzających wejść na rynek.

Ważne jest również przygotowanie odpowiedniego opisu zamówienia. Powinno ono zawierać co najmniej krótki opis przedmiotu zamówienia, sposobu jego udzielenia, danych pozwalających na skontaktowanie się z zamawiającym. Warto również zawrzeć informację o przysługujących środkach odwoławczych, co wiąże się z prawem do skutecznej ochrony sądowej, zagwarantowanym w porządku prawnym Unii Europejskiej¹⁶.

- Zapewnienie równego traktowania podmiotów gospodarczych oraz bezstronności procedur przetargowych¹⁷, w tym umożliwienie ich kontroli, nakłada na zamawiającego sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia w sposób niedyskryminujący. Zaleca się, aby w charakterystyce produktu lub usługi korzystać z ogólnego opisu ich zastosowania lub wykonania. Dokonywanie opisu zamówienia

¹⁵ *Sprawy C-324/98 Telaustria Verlags GmbH and Telefonadress GmbH przeciwko Telekom Austria AG*, „Zbiór Orzeczeń” 2000, s. I-10745; *Sprawa C-231/03 Consorzio Aziende Metano (Coname) przeciwko Comune di Cinigada de’ Botti*, „Zbiór Orzeczeń” 2005, s. I-07287; *C-458/03 Parking Brixen GmbH v Gemeinde Brixen and Stadtwerke Brixen AG*, „Zbiór Orzeczeń” 2005, s. I-08585.

¹⁶ Zob. *Sprawa C-50/00 Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, „Zbiór Orzeczeń” 2002, s. I-6677; *Sprawa 222/86 Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) przeciwko Georges Heylens and others*, „Zbiór Orzeczeń” 1987, s. 4097.

¹⁷ *Sprawa C-324/98*., pkt 62; *Sprawa C-458/03*..., pkt 49.

wienia przez wskazywanie określonego wyrobu lub źródła jego pochodzenia, albo np. za pomocą znaków towarowych lub patentów dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo, gdy uzasadnia to przedmiot zamówienia i stosuje się jednocześnie dopisek „lub równorzędny”¹⁸. Komisja Europejska uznaje, że równy dostęp dla podmiotów ze wszystkich państw członkowskich jest równoznaczny z zakazem dyskryminacji wykonawców z innych krajów Unii Europejskiej. W szczególności niedopuszczalne jest stosowanie wymagań o posiadaniu przez wykonawcę doświadczenia w realizacji zamówień w określonym państwie lub regionie, czy też doświadczenia w realizacji zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej lub funduszy krajowych. Jeżeli zamawiający wymaga od oferentów złożenia pisemnych dowodów, a zwłaszcza przedłożenia świadectw lub dyplomów, musi on akceptować dokumenty z innych państw członkowskich dające równorzędną gwarancję, zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje.

Z kolei terminy na złożenie ofert powinny pozwolić wszystkim potencjalnym oferentom, również z innych krajów członkowskich, na zapoznanie się z zapytaniem i przygotowanie oferty. Decyzję o wyborze wykonawcy należy podjąć zgodnie z procedurą określoną w upublicznionym zapytaniu. Beneficjenci muszą również zwrócić uwagę, aby w procesie komunikacji z oferentami przestrzegać zasady równego traktowania i niedyskryminacji. Przede wszystkim powinni oni upubliczniać odpowiedzi na pytania zadane przez potencjalnych wykonawców oraz określić zasady udzielania informacji, w tym czas i formę przekazania odpowiedzi. Zamawiający, wydając decyzje dotyczące zamówienia, zwłaszcza niekorzystne dla oferenta, ma obowiązek określić motyw jej podjęcia. Jeżeli nie zostały one przedstawione w tekście samej decyzji, to przedstawia się je w komunikacie wydanym w odpowiedzi na wniosek złożony w tej sprawie¹⁹.

Beneficjent powinien posiadać dokumenty potwierdzające zakres zamówienia, przez zarchiwizowanie dokumentacji dotyczącej jego zlecenia. Należy zaznaczyć, że dla zamówień publicznych o wartości nie większej niż 50 tys. PLN *Wytyczne* w sposób bezpośredni nie nakładają na beneficjentów obowiązku zawarcia umowy w formie pisemnej, choć może to wynikać z innych przepisów prawa lub wytycznych programowych. Brak umowy pisemnej może być jednak w pewnych sytuacjach zakwestionowany jako sprzeczny z zasadą przejrzystego dokonywania wydatków w projekcie.

Wydaje się, że do zamówień o wartości do 50 tys. PLN nie mają zastosowania zalecenia i rekomendacje zawarte w załączniku 1 do *Wytycznych*.²⁰ Przemawia za tym fakt odmiennego zdefiniowania w *Wytycznych* pojęcia za-

¹⁸ Zob. *Sprawa C-59/00 Bent Moustén Vestergaard przeciwko Spøttrup Boligselskab*, „Zbiór Orzeczeń” 2001, pkt 21–24.

¹⁹ Zob. *Sprawa 222/86*, pkt 15.

²⁰ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności...*, Załącznik 1 – Zalecenia i rekomendacje dotyczące przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych na dostawy i usługi.

mówienia publicznego – w stosunku do ustawy Pzp – spowodzonego wyłącznie do umów odpłatnych, dotyczących usług, dostaw lub robót budowlanych udzielanych w ramach programu operacyjnego zgodnie z ustawą Pzp lub zasadą konkurencyjności²¹. Niemniej, aby wątpliwości nie budziła poprawność wydatkowania środków, również w przypadku zamówień o wartości do 50 tys. PLN warto udokumentować odbiór zamówienia publicznego w formie protokołu.

Należy pamiętać, że Instytucja Zarządzająca dla programu operacyjnego może w przypadku wydatków o wartości nieprzekraczającej 50 tys. PLN netto, wprowadzić szczegółowe warunki i procedury potwierdzania przez beneficjenta, że wydatek został dokonany w sposób racjonalny, efektywny i przejrzysty²².

Powodem zakwestionowania kwalifikowalności wydatków w projekcie może być również zarzut o finansowaniu podstawowej działalności jednostki ze środków europejskich. Najczęstszą przyczyną jest nieprawidłowe wykorzystanie środków trwałych i wyposażenia nabytego w projekcie. Przykładowo, jeżeli beneficjent zakupił szafę w celu przechowywania w niej dokumentacji projektu, a następnie wykorzystuje ją do gromadzenia również innych dokumentów, to działanie takie może być potraktowane jako finansowanie podstawowej działalności jednostki ze środków europejskich.

Kwalifikowalność podatku VAT i zakupu używanych środków trwałych w projekcie

Zgodnie z *Wytycznymi* za niekwalifikowane uznaje się wydatki na zakup używanego środka trwałego, który w ciągu 7 wcześniejszych lat (lub 10 lat w przypadku nieruchomości) – liczonych co do dnia – był współfinansowany ze środków unijnych lub z dotacji krajowych²³. Trzeba zwrócić uwagę, że jakkolwiek oświadczenie sprzedawcy lub poprzedniego właściciela²⁴ o braku współfinansowania środka trwałego ze środków publicznych we wskazanym wyżej okresie uprawdopodobnia, iż wydatek ma charakter kwalifikowany, to jednakże w przypadku złożenia przez zbywającego fałszywego oświadczenia wydatek zostanie uznany za niekwalifikowany, a beneficjentowi pozostanie dochodzenie swoich praw przed sądem.

²¹ *Wytyczne* zamówienie publiczne definiują jako: „pisemną umowę odpłatną, zawartą pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane przewidziane w projekcie realizowanym w ramach PO, przy czym dotyczy to zarówno umów o udzielenie zamówień zgodnie z ustawą Pzp, jak i umów dotyczących zamówień udzielanych zgodnie z zasadą konkurencyjności, o której mowa w sekcji 6.5.3 [*Wytycznych* – dopisek Autora]”. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności...*, rozdział 3 punkt 1 lit. 1.

²² Tamże, podrozdział 6.2 punkt 5.

²³ Tamże, podrozdział 6.3 punkt 1 lit. j.

²⁴ Nie zawsze beneficjenci dokonują zakupu używanego środka trwałego od poprzedniego właściciela.

Podatek VAT, który może zostać odzyskany zgodnie z prawodawstwem krajowym²⁵, nie stanowi wydatku kwalifikowanego²⁶. Należy zauważyć, że nie ma tu znaczenia, czy beneficjent zamierza starać się o zwrot podatku VAT, czy też nie. Dla ustalenia kwalifikowalności podatku od wartości dodanej istotne jest, czy zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem krajowym, beneficjentom nie przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego lub ubiegania się o zwrot VAT. Jeżeli zgodnie z prawem krajowym taka możliwość istnieje, to VAT stanowi koszt niekwalifikowany, bez względu na to, czy beneficjent otrzymał zwrot tego podatku, czy też obniżył kwotę podatku należnego. Rozliczenie lub zrefundowanie podatku VAT ze środków funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności, a następnie uzyskanie zwrotu tego podatku lub pomniejszenie o jego wartość kwoty podatku naliczonego stanowi formę niedozwolonego podwójnego finansowania²⁷.

Test kwalifikowalności podatku VAT polega na uzyskaniu odpowiedzi na kilka kolejno zadanych pytań (patrz rys. 1), które mają na celu sprawdzenie, czy beneficjent ma prawną możliwość odliczenia VAT.

W pierwszej kolejności należy ustalić, czy beneficjent posiada status podatnika czynnego, w rozumieniu art. 96 ustawy o podatku od towarów i usług, gdyż wówczas na podstawie prawidłowo wystawionej faktury VAT, będzie mu co do zasady przysługiwać prawo obniżenia VAT należnego o VAT naliczony w ramach wykonywanej samodzielnie działalności gospodarczej. W praktyce nie rozstrzygnięto dotąd ostatecznie, czy samorządowe jednostki organizacyjne mogą zostać uznane za podatnika podatku od wartości dodanej zgodnie z dyrektywą 2006/112/WE²⁸. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując sprawę gmina Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów (sygnatura C 276/14), zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości UE w Luksemburgu z pytaniem prejudycjalnym w tej sprawie. Chociaż w momencie oddawania artykułu do druku Trybunał nie wydał jeszcze orzeczenia, to znana była opinia przedstawiona przez Rzecznika Generalnego²⁹, co pozwala przewidywać senten-

²⁵ W przypadku Polski podstawą jest tu przede wszystkim ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. 2011 nr 177 poz. 1054 ze zm.) oraz akty wykonawcze do niej.

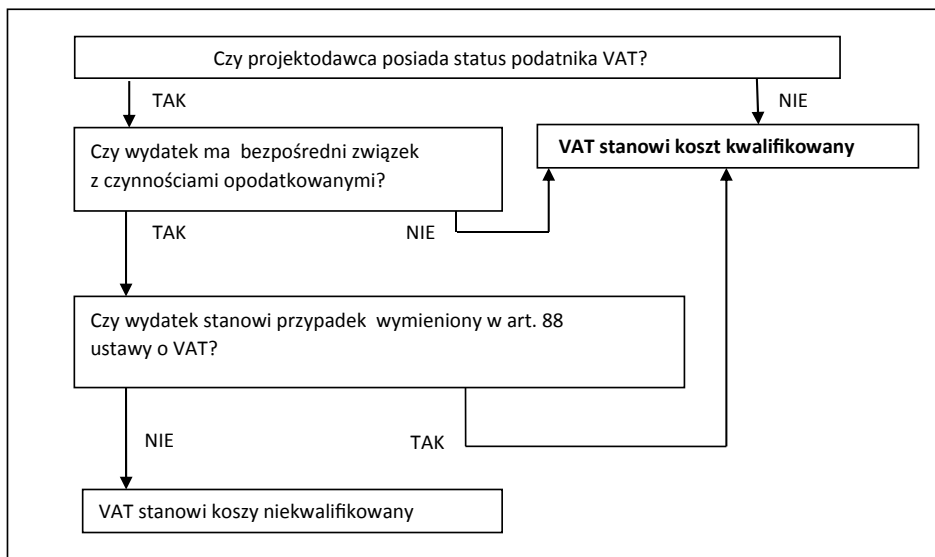
²⁶ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013...*, art. 37 punkt 11.

²⁷ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności...*, podrozdział 6.7 punkt 1 i 2 lit. c.

²⁸ *Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej* (Dz.U. UEL 347 z dnia 11.12.2006).

²⁹ Wniosek przedstawiony w opinii przez Rzecznika Generalnego proponuje udzielenie przez Trybunał następującej odpowiedzi na zadane pytanie prejudycjalne: „Artykuł 9 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że gminna jednostka organizacyjna może być uznana za podatnika podatku od wartości dodanej, tylko jeżeli prowadzi samodzielnie działalność gospodarczą w rozumieniu tego artykułu. Do sądu krajowego należy przeprowadzenie – w świetle kryteriów wskazanych przez Trybunał – oceny, czy gminne jednostki budżetowe, których dotyczy postępowanie główne, prowadzą swoją działalność gospodarczą samodzielnie”. Zob. *Opinia Rzecznika Generalnego Niila Jääskinena przedstawiona w dniu 30 czerwca 2015 r., Sprawa C276/14 Gmina Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów [wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Naczelny Sąd Administracyjny (Polska)]*, punkt 67, <http://curia.europa.eu/juris/docu->

cję odpowiedzi Trybunału³⁰. W praktyce sądy polskie miałyby orzekać – w świetle kryteriów wskazanych przez Trybunał Sprawiedliwości – czy jednostki organizacyjne gmin prowadzą działalność samodzielnie, uwzględniając zwłaszcza, kto ostatecznie własnym majątkiem ponosi ryzyko związane z działalnością tej jednostki³¹.



Rysunek 1. Test kwalifikowalności podatku VAT w projektach współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności

Źródło: Opracowanie własne.

Jeżeli beneficjent posiada status podatnika VAT, to należy rozstrzygnąć, czy wydatek ma bezpośredni związek z czynnościami opodatkowanymi. Prawo do odliczenia podatku VAT nie przysługuje, jeżeli wydatki związane są z czynnościami zwolnionymi z podatku od wartości dodanej i co za tym idzie – mogą stanowić koszty kwalifikowane w projekcie współfinansowanym z EFRR lub FS. Zgodnie z art. 43 ust. 1 pkt 33 ustawy o VAT zwolnieniem od podatku objęte są usługi kulturalne świadczone m.in. przez:

ment/document.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30dde6837648cf6547699df2f8f262516731.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuQaNr0?text=&docid=165380&pageIndex=0&doclang=pl&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=44835 [odczyt: 18.08.2015].

³⁰ W praktyce Trybunał Sprawiedliwości UE najczęściej przychylił się do opinii przedstawionych przez rzeczników generalnych.

³¹ Tamże, punkt 48.

[...] podmioty prawa publicznego lub inne podmioty uznane na podstawie odrębnych przepisów za instytucje o charakterze kulturalnym lub wpisane do rejestru instytucji kultury, prowadzonego przez organizatora będącego podmiotem tworzącym instytucje kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, oraz dostawę towarów ściśle z tymi usługami związaną.

Warunkiem zwolnienia jest jednak nieosiągnięcie przez te podmioty w sposób systematyczny zysków z takiej działalności, a w przypadku ich osiągnięcia muszą one zostać w całości przeznaczone na kontynuację lub doskonalenie świadczonych usług³². Oznacza to, że ich usługi są zwolnione z podatku VAT. Nie ma to zastosowania w przypadku usług i działalności wskazanych w art. 43 ust. 19 ustawy o VAT, a w szczególności wstępu na spektakle, koncerty, przedstawienia i imprezy w zakresie twórczości oraz wykonawstwa artystycznego i literackiego, a także wstępu do muzeów i innych miejsc o charakterze kulturalnym. Jednocześnie, zgodnie z interpretacją ogólną wydaną przez Ministerstwo Finansów, organizacje pozarządowe prowadzące działalność w sferze działalności pożytku publicznego³³ w zakresie: kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, niezajdujące się w urzędowym wykazie instytucji kultury, można uznać za instytucje o charakterze kulturalnym pod warunkiem spełnienia wymogów określonych w art. 43, ust. 18 ustawy o VAT³⁴.

Prawo do odliczenia podatku naliczonego przysługuje, gdy zakupione towary, produkty i usługi są wykorzystywane do czynności opodatkowanych. Należy również przyjąć, że *Wytyczne* dokonują zawężającej interpretacji zasady bezpośredniego związku zakupów z czynnościami opodatkowanymi, gdyż stanowią, że:

[...] beneficjent realizujący projekt dofinansowany ze środków PO będzie mógł odliczyć VAT wówczas, gdy zakupy towarów i usług w ramach realizowanego projektu związane są bezpośrednio z wykonywanymi przez beneficjenta czynnościami opodatkowanymi³⁵.

O ile należy pochwalić chęć uproszczenia sytuacji prawnej beneficjentów przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, to w szczególnych przypadkach skutek może być wręcz odwrotny. Należy mieć na uwadze, że chociaż co do zasady prawo do odliczenia VAT naliczonego istnieje wówczas, gdy wydatek ma zasadniczo bezpośredni związek z czynnościami opodatkowanymi, to zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości może ono przysługiwać również wówczas, gdy nie odnosi się do konkretnej czynności opodatkowanej, o ile dotyczy działalności podatnika z zasady podlegającej opodatkowaniu podatkiem VAT. Trybunał Sprawiedliwości przyznaje podatnikom prawo do odliczenia podatku VAT, jeżeli nabyte towary lub usługi stano-

³² Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, art. 43 ust. 18 (Dz.U. 2004 nr 54 poz. 535 ze zm.).

³³ Katalog tych podmiotów określa art. 3 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873 ze zm.).

³⁴ Minister Finansów, *Interpretacja ogólna*, PT1.8101.6.2015.KCO.PT1.130, Warszawa 17.04.2015.

³⁵ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności...*, przypis 64, s. 64.

wiły część ceny czynności opodatkowanej albo część jego ogólnych kosztów, wpływając tym samym na cenę oferowanych przez podatnika towarów i usług³⁶. Znajduje to swoje odzwierciedlenie również w orzecznictwie polskich sądów³⁷. Dlatego także od wydatków niemających bezpośredniego związku z czynnościami opodatkowanymi podatkiem VAT może istnieć prawna możliwość obniżenia podatku VAT należnego lub uzyskania zwrotu tego podatku.

Artykuł 88 ustawy o VAT wymienia przypadki, w których podatnikowi nie przysługuje prawo do odliczenia podatku od wartości dodanej, nawet jeżeli są związane z czynnościami opodatkowanymi – co oznacza, że w takich sytuacjach VAT, przy poszanowaniu innych zasad i przepisów, może stanowić wydatek kwalifikowany. Obecnie nie odnoszą się one jednak do nabycia konkretnych towarów i usług inwestycyjnych, lecz do prawidłowości ich udokumentowania oraz poniesienia i dlatego występowanie takich przypadków w projektach będzie raczej stanowiło rzadki wyjątek.

Jeżeli na wszystkie trzy pytania zadawane w teście kwalifikowalności można udzielić odpowiedzi negatywnej, wówczas podatnikowi nie przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego lub ubiegania się o zwrot VAT, a co za tym idzie – podatek ten stanowi wydatek kwalifikowany.

Uwagi na temat ponoszenia wydatków zgodnie z zasadą uczciwej konkurencji

Ważną zmianą wprowadzoną w *Wytycznych*, w stosunku do reguł kwalifikowalności wydatków współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w Polsce w ramach perspektywy 2007–2013, jest nałożenie na podmioty zobowiązane do stosowania ustawy Pzp³⁸ – w tym znaczną część instytucji kultury – obowiązku udzielania zamówień publicznych zgodnie z zasadą konkurencyjności, w przypadku gdy ich wartość przekracza 50 tys. PLN netto, a jednocześnie jest niższa od kwoty określonej w art. 4 pkt 8 Pzp lub w przypadku zamówień sektorowych jest mniejsza od kwoty wskazanej w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8³⁹. Sytuacje wyjątkowe, w których beneficjent nie musi stosować zasady konkurencyjności, zostały wyraźnie wskazane w *Wytycznych*⁴⁰. Jednak w związku z tym, że również w tych przypadkach mamy do czynienia z zamówieniami publicznymi, w znaczeniu określonym w *Wytycznych*, istnieje obowiązek zawarcia umowy w formie pisemnej.

³⁶ Zob.: *Sprawa C-29/08 Skatteverket przeciwko AB SKF*, Zbiór Orzeczeń 2009, s. I–10413; *Sprawa C-98/98 Commissioners of Customs & Excise przeciwko Midland Bank plc*, Zbiór Orzeczeń 2000, s. I–04177.

³⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 marca 2011 r., sygn. akt. I FSK 571/10, LEX nr 950775.

³⁸ Podmioty te określa art. 3 ustawy Pzp.

³⁹ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności...*, podrozdział 6.5, punkt 2 lit. b (ii).

⁴⁰ Tamże, podrozdział 6.5.3, punkt 1, 2 i 3.

O ile nie ulega wątpliwości, że w przypadku zlecaniu zamówień publicznych na podstawie ustawy Pzp obowiązują reguły określone w załączniku 1 do *Wytycznych*, o tyle nie jest do końca jasne, czy mają one również zastosowanie w zamówieniach publicznych zlecanych zgodnie z regułą konkurencyjności. Dotychczasowa praktyka stosowania tego typu zaleceń oraz odnoszenie się w treści załącznika 1 jedynie do ustawy Pzp, jak również brak bezpośredniego odesłania do tego załącznika w przypadku reguły konkurencyjności wskazują, że raczej nie ma on zastosowania w jej przypadku. Niemniej w nagłówku załącznika 1 następuje nawiązanie do wszystkich zamówień publicznych, w znaczeniu przyjmowanym w *Wytycznych*, co może rodzić wątpliwości beneficjentów.

Należy również zwrócić uwagę, że ogólne warunki realizacji zamówień publicznych, określone w podrozdziale 6.5.1 *Wytycznych*, odnoszą się do wszystkich pisemnych umów odpłatnych pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane przewidziane w projekcie realizowanym w ramach Programu Operacyjnego, udzielanych zgodnie z Pzp lub regułą konkurencyjności o wartości większej od 50 tys. PLN netto. *Wytyczne* jednoznacznie zobowiązują beneficjenta, aby w umowie na realizację zamówienia publicznego wskazał kary umowne za nienależyte jego wykonanie⁴¹.

Przy wszystkich zamówieniach publicznych, o których mowa w pkt 2 podrozdziału 6.5. *Wytycznych*⁴², dokonując oszacowania ich wartości, należy zsumować zamówienia tego samego rodzaju lub o tym samym przeznaczeniu rodzajowo lub funkcjonalnie (tożsamość przedmiotowa), możliwe do zrealizowania przez jednego wykonawcę (tożsamość podmiotowa) oraz których można udzielić w tym samym czasie (tożsamość czasowa). W praktyce zwłaszcza występowanie tożsamości przedmiotowej i czasowej podlega bardzo subiektywnej ocenie. Jeżeli pierwsze trzy cyfry kodu ze Wspólnego Słownika Zamówień (tzw. kod CPV) są takie same, może to stanowić silną przesłankę, aby uznać, że występuje tożsamość przedmiotowa, chociaż ostatecznie tego nie przesądza. Należy mieć na uwadze, że tożsamość przedmiotowa może również zachodzić wtedy, gdy zamawiane towary i usługi tworzą funkcjonalną całość, nawet jeżeli są rodzajowo odmienne.

W przypadku, gdy beneficjent ma wątpliwości, czy zamówienie może zostać zrealizowane przez jednego wykonawcę, bezpiecznym rozwiązaniem jest udzielenie zamówienia w odrębnych częściach lub dopuszczenie składanie ofert częściowych – oczywiście, działanie takie nie może prowadzić do nieuprawnionego wyłączenia stosowania przepisów ustawy Pzp lub do zastosowania procedury właściwej dla wartości zamówienia poniżej określonego progu kwotowego.

W przypadku zamówień publicznych udzielanych zgodnie z Pzp, w celu prawidłowego oszacowania ich wartości, beneficjent zobowiązany jest – co do zasady – do dokonania rozeznania rynku wśród trzech potencjalnych wykonawców danego za-

⁴¹ Tamże, podrozdział 6.5.1, punkt. 8.

⁴² Dotyczy zamówień publicznych – w znaczeniu przyjętym w *Wytycznych* – udzielanych w ramach zarówno na podstawie ustawy Pzp, jak i zgodnie z regułą konkurencyjności, bez względu na to, czy beneficjent jest podmiotem zgodnie z art. 3 ustawy Pzp do jej stosowania.

mówienia⁴³. Powinien brać przy tym pod uwagę co najmniej rynek całej Unii Europejskiej. Wymóg ten nie dotyczy zamówień publicznych powtarzających się okresowo, w znaczeniu art. 34 ust. 1 ustawy Pzp. Oszacowania wartości zamówienia publicznego można również dokonać na podstawie wartości podobnych zamówień publicznych przeprowadzonych w terminie określonym w art. 35 ust. 1 ustawy Pzp⁴⁴.

Rozeznanie rynku ma pozwolić na określenie aktualnego poziomu cen dóbr i usług. W związku z tym nie powinien upłynąć zbyt długi okres pomiędzy rozeznaniem rynku a wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Na zasadzie analogii do art. 35 ust. 1 ustawy Pzp nie powinno budzić wątpliwości instytucji kontrolnych, jeżeli czas ten nie będzie dłuższy niż 3 miesiące, gdy przedmiotem zamówienia będą dostawy lub usługi, oraz 6 miesięcy w przypadku robót budowlanych. Dotychczas stosowana praktyka wskazuje, że prawidłowe udokumentowanie dokonania rozeznania rynku powinno polegać na zebraniu ofert cenowych co najmniej od trzech potencjalnych wykonawców. Nie wystarczy więc jedynie wysłać zapytania o cenę do trzech potencjalnych oferentów i uzyskać jedną lub dwie odpowiedzi. Beneficjent powinien posiadać dokumenty potwierdzające termin dokonania rozeznania. Oferty potencjalnych wykonawców powinny być podpisane, wraz ze wskazaną datą ich sporządzenia. Należy również posiadać potwierdzenia odbioru przez potencjalnych wykonawców nadanych do nich zapytań o cenę. Warto również udokumentować termin otrzymania odpowiedzi z ich strony, gdyż data sporządzenia oferty nie musi być zgodna z datą jej dostarczenia beneficjentowi. W tym celu można wykorzystać książkę korespondencji lub zachować koperty. Na podstawie otrzymanych ofert cenowych beneficjent powinien sporządzić protokół, w którym dokona oszacowania wartości zamówienia publicznego. Dokumentacja służąca oszacowaniu wartości zamówienia publicznego musi być przechowywana razem z dokumentacją postępowania o udzielenie tego zamówienia.

Zadziwia, że *Wytyczne* nie regulują dokładnie sposobu szacowania zamówień publicznych o wartości wyższej od 50 tys. PLN netto, ale niższej od progów kwotowych prowadzących do zastosowania odpowiednich procedur określonych w ustawie Pzp, w stosunku do których istnieje obowiązek zastosowania reguły konkurencyjności przez podmioty określone w art. 3 ustawy Pzp. Nie budzi wątpliwości, że mają tu zastosowanie ogólne zasady i procedury określone w punkcie 1 podrozdziału 6.5.1 *Wytycznych*.

W takim przypadku raczej nie będzie można uznać za poprawne dokonania oszacowania wartości zamówienia publicznego przez sumowanie wartości tożsamyh towarów i usług dla całego projektu. W *Wytycznych* w jednoznaczny sposób procedura

⁴³ Jeżeli beneficjent nie dokonał rozeznania rynku w sposób wskazany w Załączniku 1 do *Wytycznych*, jest zobowiązany *de facto* udowodnić, że przy zachowaniu należytej staranności nie było to możliwe.

⁴⁴ Art. 35 ust. 1 ustawy Pzp stanowi, że: „Ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi, oraz nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane”. Stan prawny na dzień 19.08.2015 r.

taka została wskazana jako prawidłowa jedynie dla beneficjentów niebędących podmiotami zobowiązanymi zgodnie z art. 3 ustawy Pzp do jej stosowania⁴⁵. Problematyczne mogą okazać się przypadki, w których wartość zamówienia będzie nieznacznie niższa od progu kwotowego, powyżej którego należy udzielać zamówień zgodnie z ustawą Pzp. Instytucje uprawnione do kontroli mogą w takim przypadku podważać trafność oszacowania, zwłaszcza jeżeli nie zostało ono w żaden sposób udokumentowane. Wobec braku szczegółowego sposobu postępowania w tym względzie, najbezpieczniejszym rozwiązaniem jest dokonanie rozeznania rynku na zasadach określonych w załączniku 1 do *Wytucznych*.

W przypadku beneficjentów niebędących podmiotami zobowiązanymi w świetle art. 3 ustawy Pzp do jej stosowania, przy udzielaniu zamówienia publicznego zgodnie regułą konkurencyjności, jego wartość jest szacowana przez sumowanie wszystkich wydatków tożsamych przedmiotowo, podmiotowo i możliwych do udzielenia w tym samym czasie. W praktyce najbezpieczniejszym rozwiązaniem jest sumowanie wartości wszystkich tożsamych towarów oraz usług w ramach całego projektu (bez względu na okres jego realizacji) i w ten sposób sprawdzenia, czy przekroczony został próg, od którego beneficjent zobowiązany jest do stosowania zasady konkurencyjności. Nie uwzględnia się towarów i usług, które planuje się zakupić w ramach innych projektów. Należy przy tym przestrzegać zasad i procedur określonych w punkcie 1 podrozdziału 6.5.1 *Wytucznych*, a zwłaszcza dokonać oszacowania z należytą starannością, nie zaniżać wartości zamówienia przez jego podział, a w przypadku udzielania zamówienia w częściach, ustalić jego wartości jako sumę poszczególnych części. Gdyby oszacowana zgodnie z wyżej wymienionymi zasadami wartość zamówienia nie przekraczała kwoty 50 tys. PLN netto, ale rzeczywisty koszt zakupu byłby wyższy, to w celu uniknięcia zarzutu niedołożenia należytej staranności należałoby przeprowadzić postępowanie zgodnie z zasadą konkurencyjności.

W procedurze udzielania zamówienia publicznego zgodnie z zasadą konkurencyjnością beneficjent podpisuje umowę tylko z jednym wykonawcą, a wyjątek stanowi przypadek, gdy zamawiający dopuścił składanie ofert częściowych. Wówczas może on zawrzeć kilka umów z wykonawcami, jednak nie więcej niż jedną dla każdej z wyróżnionych części zamówienia. Jednocześnie jest on zobowiązany do podpisania umowy, jeżeli wpłynęła co najmniej jedna oferta niepodlegająca odrzuceniu i nie zaszły przesłanki pozwalające na unieważnienie postępowania. Zgodnie z dotychczasową praktyką dopuszczalne powinno być zastrzeżenie przez zamawiającego prawa do unieważnienia postępowania w przypadku, gdy wszystkie oferty niepodlegające odrzuceniu przekraczają budżet przeznaczony na zamówienie. Jednakże może budzić wątpliwości, jeżeli beneficjent zastrzega sobie prawo do unieważnienia postępowania bez jakiegokolwiek przyczyny, co można uznać za sprzeczne z zasadą przejrzystości, gdyż podaje w wątpliwość obiektywizm i bezstronność zamawiają-

⁴⁵ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Wytuczne w zakresie kwalifikowalności...*, podrozdział 6.5, punkt 2.

cego oraz podważa przewidywalność jego decyzji⁴⁶. Bez przedstawienia interpretacji ze strony Instytucji Zarządzającej trudno jest ocenić, czy w przypadku, w którym wszystkie oferty niepodlegające odrzuceniu przekraczają budżet przeznaczony na realizację zamówienia, beneficjent może przewidzieć w warunkach postępowania możliwość wystąpienia do oferentów o przedstawienie, we wskazanym przez siebie terminie, ofert dodatkowych.

Ocena udzielania przez beneficjenta zamówień publicznych w sposób zachowujący zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców następuje głównie na podstawie wykładni przepisów ustawy Pzp. Do najczęściej popełnianych przez beneficjentów w tym zakresie błędów należą⁴⁷:

- niezgodności pomiędzy specyfikacją istotnych warunków zamówienia (SIWZ) a ogłoszeniem o zamówieniu;
- żądanie zbędnych dokumentów na potwierdzenie spełnienia warunków udziału w postępowaniu – brak wskazania, jakie warunki udziału w postępowaniu dokumenty mają potwierdzać;
- nieupublicznienie w prawidłowy sposób ogłoszenia o zamówieniu;
- niedochowywanie w pełni obowiązku jawności prowadzonego postępowania;
- nieuprawnione stosowanie w zamówieniu nazw własnych, znaków towarowych, patentów czy parametrów technicznych⁴⁸;
- niezamieszczenie w ogłoszeniu o udzielenie zamówienia informacji o planowanych zamówieniach uzupełniających;
- nieupublicznianie w prawidłowy sposób informacji o zmianie terminu złożenia ofert;
- stosowanie zapisów ograniczających rynek;
- brak dokumentacji potwierdzającej oszacowanie wartości zamówienia;
- nieuzasadnienie ograniczenia podwykonawstwa;
- określanie dyskryminujących warunków udziału w postępowaniu;
- niedozwolone dzielenie zamówienia, stosowanie trybów niekonkurencyjnych lub odstąpienie od stosowania ustawy Pzp;
- zaniechanie wezwania wykonawcy do wyjaśnienia lub uzupełnienia dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu, jeżeli nie dotyczyło to najkorzystniejszej oferty.

⁴⁶ D. Koba, *Fundusze unijne dla oświaty. Wybór wykonawcy z zachowaniem zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości*, Warszawa 2010, s. 19–20.

⁴⁷ Urząd Zamówień Publicznych, *Wyniki przeprowadzonych w 2014 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/GetFile1.aspx?attid=8302> [20.08.2015]; tenże, *Wyniki przeprowadzonych w 2013 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/GetFile1.aspx?attid=7603> [20.08.2015].

⁴⁸ Jedną z przyczyn wystąpienia tego błędu może być stosowanie nazw własnych, znaków towarowych, patentów czy parametrów technicznych w projekcie inwestycji.

Kwalifikowalność wydatków związanych z personelem projektu

W związku z tym, że projekty z obszaru kultury co do zasady nie będą uzyskiwać wsparcia z EFS, nie odnoszą się do nich specyficzne reguły kwalifikowalności wydatków związanych z zatrudnieniem personelu, obowiązujące przy uzyskaniu wsparcia z tego funduszu. Należy pamiętać, że szczególne warunki angażowania personelu mogą zostać określone również w wytycznych programowych. Jednocześnie w samych *Wytycznych* istnieje co najmniej kilka problemów związanych z zatrudnianiem personelu, który niedostrzeżenie może być powodem uznania niektórych wydatków za niekwalifikowane, co może przynieść dotkliwe skutki finansowe dla beneficjenta.

Zgodnie z *Wytycznymi*⁴⁹ przez pojęcie personel projektu rozumie się osoby zaangażowane do realizacji zadań lub czynności w ramach projektu, które wykonują osobiście, tj. w szczególności osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy lub wykonujące zadania lub czynności w ramach projektu na podstawie umowy cywilnoprawnej, osoby samozatrudnione⁵⁰, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą oraz osoby współpracujące⁵¹, jak również wolontariuszy wykonujących świadczenia na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵². Zgodnie z tą definicją personelem projektu są również osoby angażowane w ramach kosztów pośrednich, jeżeli osobiście wykonują czynności w ramach projektu, co wiąże się z obowiązkiem przestrzegania w ich przypadku reguł kwalifikowalności kosztów wynagrodzenia określonych w *Wytycznych*.

Uznanie wynagrodzenia osoby zatrudnionej w ramach projektu za wydatek kwalifikowany jest zależne od spełnienia wielu warunków. Część z nich beneficjent ma obowiązek zweryfikować co najmniej przez odebranie stosownych oświadczeń od osoby, która ma zostać zatrudniona, przed jej faktycznym zaangażowaniem w projekcie. Należy mieć na względzie, że w przypadku złożenia fałszywego oświadczenia koszty wynagrodzenia wypłaconego takiej osobie zostaną uznane za niekwalifikowane⁵³, a beneficjent będzie mógł jedynie dochodzić swoich roszczeń przed sądem. Przed zatrudnieniem osoby w projekcie powinna ona złożyć następujące oświadczenia:

- a) Oświadczenie, że osoba nie jest zatrudniona na podstawie stosunku pracy w Instytucji Zarządzającej dla danego programu operacyjnego lub instytucji, do której delegowała ona zadania związane z zarządzaniem tym programem.

⁴⁹ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności...*, rozdział 3 punkt 1 lit. s.

⁵⁰ Zgodnie z wytycznymi osoba samozatrudniona to „osoba fizyczna prowadząca jednoosobową działalność gospodarczą, która jest beneficjentem projektu i jednocześnie stanowi personel tego projektu”. Zob. tamże, rozdział 3 punkt 1 lit. g.

⁵¹ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, art. 13 pkt 5 (Dz.U. 2013 poz. 1442 ze zm.).

⁵² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2014 poz. 1118 ze zm.).

⁵³ Za wydatki niekwalifikowane mogą zostać uznane również niektóre inne koszty w projekcie, jak np. koszty utworzenia stanowiska pracy dla takiego pracownika czy też koszty jego delegacji służbowych.

Ewentualnie oświadczenie, że pomimo zatrudnienia na podstawie stosunku pracy w wyżej wymienionych instytucjach, nie zachodzi konflikt interesów lub podwójne finansowanie.

- b) Oświadczenie, że obciążenie wynikające z zaangażowania w projekcie nie wyklucza możliwości prawidłowej i efektywnej realizacji wszystkich zadań powierzonych danej osobie.
- c) Oświadczenie, że łączne zaangażowanie zawodowe tej osoby w realizację wszystkich projektów finansowanych z funduszy strukturalnych i FS oraz działań finansowanych z innych źródeł, w tym środków własnych beneficjenta i innych podmiotów, nie przekracza 276 godzin miesięcznie. Należy mieć na względzie, że do tak ustalonego limitu należy zaliczyć wszelkie zaangażowanie zawodowe bez względu na źródło jego finansowania. W przypadku osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę nakład czasu pracy w jej ramach może się zmieniać w zależności od liczby dni pracujących w miesiącu (w przypadku 23 dni pracy mogą to być 184 godziny). Dlatego, oceniając łączne zaangażowanie zawodowe potencjalnego pracownika, należy uwzględnić możliwość fluktuacji czasu pracy w ramach stosunku pracy. Osoba, która ma zostać zatrudniona w projekcie, powinna podać w oświadczeniu łączny, aktualny czas swojego zaangażowania zawodowego.
- d) W przypadku osób upoważnionych do podejmowania wiążących decyzji finansowych w imieniu beneficjenta, obowiązkowo należy odebrać oświadczenie, że nie została ona skazana za przestępstwo przeciwko mieniu, przeciwko obrotowi gospodarczemu, przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, przeciwko wiarygodności dokumentów lub za przestępstwo skarbowe.

W umowie, na podstawie której osoba jest angażowana do projektu, warto zobowiązać ją do poinformowania beneficjenta, że zaszła okoliczność powodująca zmianę stanu faktycznego w zakresie złożonych oświadczeń, jak również nałożyć obowiązek comiesięcznego sporządzania protokołu poświadczającego prawidłowe wykonanie zadań, liczbę oraz ewidencję godzin pracy (wskazującą, w których godzinach w poszczególnych dniach praca była wykonywana) poświęconych na realizację zadań w projekcie w danym miesiącu kalendarzowym⁵⁴. W związku z tym, że w całym okresie zatrudnienia osoby w projekcie jej zaangażowanie zawodowe nie powinno przekraczać 276 godzin miesięcznie oraz umożliwiać prawidłową i efektywną realizację wszystkich powierzonych jej zadań, beneficjent powinien rozważyć odbieranie stosownych oświadczeń od osoby zaangażowanej np. z początkiem każdego miesiąca.

W przypadku zatrudnienia danej osoby w projekcie w ramach stosunku pracy nie mamy do czynienia ze zlecaniem usług. Nie mają w tym przypadku zastosowania procedury udzielania zamówień publicznych zgodnie z zasadą uczciwej konku-

⁵⁴ Protokół nie jest wymagany, jeżeli osoba jest zaangażowana na podstawie stosunku pracy, a dokumenty pracownicze wyraźnie wskazują na jej godziny pracy. W takiej sytuacji warto zobowiązać pracownika do podpisywania listy obecności w pracy.

rencji, określone w podrozdziale 6.5 *Wytycznych*. Należy jednak pamiętać, że w przypadku wszystkich wydatków o wartości od 20 tys. do 50 tys. PLN netto wyłącznie istnieje obowiązek udokumentowania dokonania rozeznania rynku⁵⁵. Paradoksalnie w przypadku wynagrodzenia, którego łączna wartość w projekcie przekracza 50 tys. PLN, *Wytyczne* takiego obowiązku nie nakładają. Pomimo to, jeżeli wytyczne programowe nie regulują takiej sytuacji, bezpieczniejszym dla beneficjenta rozwiązaniem jest dokonanie rozeznania rynku w ten sam sposób, jak dla wydatków o wartości od 20 tys. do 50 tys. PLN netto, aby nie spotkać się z zarzutem niegospodarnego wydatkowania środków. Należy mieć na względzie, że osobie zatrudnionej u beneficjenta w ramach stosunku pracy można powierzyć zadania w projekcie lub projektach tylko w ramach tej umowy lub umowy o dzieło. Słowa „zadania” nie należy raczej tu rozumieć jako wyodrębnianego zadania np. w budżecie projektu, a traktować jako synonim obowiązków. W szczególności nie jest dozwolone w wyżej omawianym przypadku zawarcie innego stosunku cywilnoprawnego, np. umowy zlecenie.

Wydatki w projekcie związane z wynagrodzeniem personelu muszą być zgodne z prawodawstwem krajowym, w tym Kodeksem pracy i Kodeksem cywilnym⁵⁶. O charakterze stosunku pomiędzy osobą zaangażowaną jako personel projektu a beneficjentem nie decyduje nazwa zawartej umowy, ale to w jaki sposób praca jest faktycznie wykonywana. Zgodnie z Kodeksem pracy z nawiązaniem stosunku pracy mamy do czynienia wówczas, gdy pracownik osobiście i powtarzalnie wykonuje pracę za wynagrodzeniem, na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy⁵⁷ w miejscu i czasie przez niego wyznaczonym, korzystając z dostarczonych przez pracodawcę materiałów, narzędzi oraz innych środków służących do wykonania obowiązków⁵⁸. Jednocześnie złamaniem prawa jest zatrudnienie osoby na umowę cywilnoprawną w przypadku zachodzenia stosunku pracy⁵⁹. W takim przypadku wydatek może zostać uznany za niekwalifikowany. Należy również pamiętać, że w przypadku wynagrodzeń wydatki takie uznawane są jako poniesione dopiero w momencie, gdy odprawiono wszystkie należne od nich składki oraz podatki. Podobne konsekwencje może nieść z sobą niezgodne z prawem zastąpienie umowy zlecenia umową o dzieło.

Zakończenie

Przeprowadzona w artykule analiza *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020* wskazuje, że ponosząc wydatki w projekcie, należy analizować ich zgodność również z ogólnymi

⁵⁵ Patrz przypis 7.

⁵⁶ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności...*, podrozdział 6.16, punkt 2.

⁵⁷ Osoba zatrudniona w ramach stosunku pracy nie wykonuje pracy na własne ryzyko.

⁵⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, art. 22 § 1¹ (Dz.U. 1974 nr 24 poz. 141 ze zm.).

⁵⁹ Tamże, art. 22 § 1².

zasadami oceny kwalifikowalności kosztów. Szczególne znaczenie ma tu wydatkowanie środków zgodnie z prawem Unii Europejskiej i prawem krajowym, co oznacza konieczność stosowania przepisów prawa zgodnie z obowiązującą ich wykładnią. Omawiane *Wytyczne* nie są do końca konsekwentne w niektórych przypadkach zlecania zamówień, jak również angażowania osób w projekcie, co zapewne stanie się przedmiotem interpretacji Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Autor starał się wskazać – w przytoczonych, problematycznych przypadkach ponoszenia wydatków w projektach współfinansowanych z EFRR i FS – rozwiązania i działania minimalizujące ryzyko uznania wydatku za niekwalifikowalny lub wymierzenia korekty finansowej związanej z nieprawidłowym udzieleniem zamówienia.

Bibliografia

- Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. UE 2006, L 347.
- Koba D., *Fundusze unijne dla oświaty. Wybór wykonawcy z zachowaniem zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości*, Warszawa 2010.
- Komisja Europejska, *Komunikat wyjaśniający Komisji dotyczący prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych*, Dz.U. UE 2006, C 179.
- Minister Finansów, *Interpretacja ogólna*, T1.8101.6.2015.KCO.PT1.130, Warszawa 17.04.2015.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Umowa Partnerstwa*, 23 maj 2014.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020*, MlIR/H 2014–2020/12(01)/04/2015/, Warszawa 10.04.2015.
- Minister Infrastruktury i Rozwoju, *Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014–2020*, MlIR/H 2014–2020/23(1)/07/2015, Warszawa 22.07.2015.
- Opinia Rzecznika Generalnego Niila Jääskinena przedstawiona w dniu 30 czerwca 2015 r., Sprawa C276/14 Gmina Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów [wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Naczelny Sąd Administracyjny (Polska)]*, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dde6837648cf6547699df2f8f262516731.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuQaNr0?text=&docid=165380&pageIndex=0&doclang=pl&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=44835> [odczyt: 18.08.2015].
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie udzielania pomocy de minimis oraz pomocy publicznej w ramach programów operacyjnych finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020*, Dz.U. 2010 poz. 1073.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie udzielania pomocy na badania podstawowe, badania przemysłowe, eksperymentalne prace rozwojowe oraz studia wykonalności w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020*, Dz.U. 2010 poz. 1075.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regio-*

- nalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz.U. UE 2013, L 347.
- Sprawa 222/86 Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) przeciwko Georges Heylens and others*, „Zbiór Orzeczeń” 1987, s. 4097.
- Sprawa C-231/03 Consorzio Aziende Metano (Coname) przeciwko Comune di Cingia de' Botti*, „Zbiór Orzeczeń” 2005, s. I-07287.
- Sprawa C-29/08 Skatteverket przeciwko AB SKF*, „Zbiór Orzeczeń” 2009, s. I-10413.
- Sprawa C-324/98 Telaustria Verlags GmbH and Telefonadress GmbH przeciwko Telekom Austria AG*, „Zbiór Orzeczeń” 2000, s. I-10745.
- Sprawa C-458/03 Parking Brixen GmbH przeciwko Gemeinde Brixen and Stadtwerke Brixen AG*, „Zbiór Orzeczeń” 2005, s. I-08585.
- Sprawa C-470/99 Universale-Bau AG and Bietergemeinschaft: Hinteregger & Söhne Bauges.mbH Salzburg, ÖSTÜ-STETTIN Hoch- und Tiefbau GmbH przeciwko Entsorgungsbetriebe Simmering GmbH*, „Zbiór Orzeczeń” 2002, s. I-11617.
- Sprawa C-50/00 Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, „Zbiór Orzeczeń”, s. I-6677.
- Sprawa C-59/00 Bent Moustén Vestergaard przeciwko Spøttrup Boligselskab*, „Zbiór Orzeczeń” 2001, s. I-09505.
- Sprawa C-98/98 Commissioners of Customs & Excise przeciwko Midland Bank plc*, „Zbiór Orzeczeń” 2000, s. I-04177.
- Tarczewska-Szymańska M., Piróg K., Bochniewicz M., Pylak K., *Analiza występowania uchybień/nieprawidłowości oraz wpływ działań prowadzonych przez Instytucję Wdrażającą na ograniczenie ich występowania w projektach realizowanych w XIII Priorytecie PO IiŚ*, Raport końcowy, 2011.
- Urząd Zamówień Publicznych, *Wyniki przeprowadzonych w 2013 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/GetFile1.aspx?attid=7603> [odczyt: 20.08.2015].
- Urząd Zamówień Publicznych, *Wyniki przeprowadzonych w 2014 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/GetFile1.aspx?attid=8302> [odczyt: 20.08.2015].
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. 2004 nr 54 poz. 535 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 2013 poz. 1442 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. 1974 nr 24 poz. 141 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2004 nr 19 poz. 177 ze zm.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 marca 2011 r., sygn. akt. I FSK 571/10, LEX nr 950775.